

# Messaggio 4181

## Concernente il progetto di legge di applicazione della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV)

Onorevoli signori,  
Presidente e Consiglieri,

con il precedente Messaggio n. 3163 A bis del 09 luglio 1992 vi erano state illustrate alcune proposte di modifica del Codice di Procedura Penale del 10 luglio 1941, volte ad introdurre i nuovi disposti della Legge Federale sull' aiuto alle vittime di reati ( LAV ), segnatamente per quanto attiene la protezione della vittima e la difesa dei suoi diritti nella procedura penale.

Questo nuovo messaggio accompagna invece il disegno di Legge cantonale di applicazione della Legge federale per permettere l' attuazione delle normative della LAV in materia di consulenza e assistenza alla vittima ( art. 3 e 4 LAV ) nonché per l' indennizzo e la riparazione morale ( art. 11-17 LAV ).

Nell' elaborare le sue proposte lo scrivente Consiglio, si è basato sui lavori di una Commissione di studio appositamente incaricata di esaminare i provvedimenti da adottare a livello cantonale conseguentemente all' entrata in vigore, l' 1.1.1993, della LAV, composta dai seguenti membri:

- Lic. soc. Giacinto Colombo, Sezione esecuzione pene e misure;
- Signora Michela Gulfi, Ispettrice pubblica sicurezza;
- Avv. Roberto Macconi, Avvocato;
- Avv. Antonio Perugini, Procuratore pubblico;
- Avv. Patrizia Pesenti Huber, Magistrato dei minorenni;
- Lic. sc. soc. Roberto Sandrinelli, Ufficio sociale;
- Dott. Amilcare Tonella, pediatra.

### 1. Generalità

Per molti anni, la vittima è stata dimenticata sia dalla ricerca criminologica ( che pur contempla una disciplina denominata "vittimologia" ) che dal diritto penale.

Solo a partire dagli anni sessanta, probabilmente sulla scia di parecchi sondaggi di vittimizzazione condotti negli Stati Uniti, la vittima ha attirato l' attenzione di ricercatori e politici.

L' assistenza alla vittima diventa quindi, alla stessa stregua del trattamento del delinquente, una preoccupazione costante della politica criminale. Tale impostazione trova riscontro nelle successive raccomandazioni del Consiglio d' Europa( 1977, 1985, 1987 ) e nella Convenzione Europea del 24.11.1983 relativa all' indennizzo delle vittime di reati violenti.

Nel nostro Paese, attorno agli anni settanta, vi sono stati tre atti parlamentari sul problema specifico dell' aiuto alle vittime di reati.

E' solo però in data 18.09.1980 che il bimensile "Der Schweizerische Beobachter" si è fatto promotore di un' iniziativa popolare che chiedeva l' inserimento nella Costituzione Federale di un nuovo articolo 64 ter. Le Camere Federali vi opposero un contro-progetto che venne

accettato a larga maggioranza sia dal popolo che dai Cantoni il 02.12.1984 ( TI: SI 84.3 %; NO: 15.7 %; partecipazione: 28.6 % ) .

Il principio costituzionale è stato completato da una Legge federale, i cui contenuti prevedono tre direzioni di intervento:

- l' assistenza alle vittime;
- la protezione della vittima nella procedura penale;
- sussidiariamente, la riparazione da parte dello Stato del pregiudizio subito.

## **2. Il disegno di legge cantonale di applicazione e complemento**

Come detto, il presente disegno di legge ha lo scopo di regolare l' applicazione della LAV e della relativa ordinanza a livello cantonale, in particolare creando le basi per permettere l' organizzazione della consulenza e dell' assistenza alle vittime, nonché l' indennizzo e la riparazione morale.

Per quanto concerne invece la protezione della vittima nell' ambito della procedura penale fanno stato le proposte di modifica del Codice di procedura penale Ticinese illustrate con il citato Messaggio.

La proposta di legge cantonale contempla in totale 9 articoli, che definiscono il campo di applicazione, le autorità competenti, la consulenza, l' indennizzo e la riparazione morale, nonché le disposizioni finali.

### **2.1. La nozione di vittima**

Ai sensi della LAV, il concetto di vittima si restringe a quelle persone che, a seguito di una infrazione, hanno subito un pregiudizio diretto nella loro integrità corporale sessuale o psichica. Non è tuttavia obbligatorio che siano dati tutti gli elementi costitutivi del reato, in particolare non è necessario che l' autore dell' infrazione sia stato condannato e neppure che sia stato identificato. Parimenti è irrilevante se questi abbia agito intenzionalmente o per negligenza oppure sia, dal profilo penale, totalmente o parzialmente irresponsabile.

Di contro, occorre che siano stabiliti gli elementi oggettivi del reato che debbono essere elucidati da una constatazione ufficiale ( per esempio nell' ambito di un procedimento penale oppure da parte dell' autorità chiamata a statuire sulla domanda di indennizzo ).

Da notare che nell' ambito della consulenza e dell' assistenza, la LAV ( art. 2 cpv. 2 ) assimila alla vittima diretta anche il coniuge, i figli e i genitori, nonché tutte le persone che sono unite alla vittima da vincoli della stessa entità di quelli enunciati; per quanto concerne invece i diritti nella procedura penale e l' indennizzo o la riparazione morale, tale assimilazione è prevista nel caso in cui le persone interessate possono far valere pretese civili proprie o derivate contro l' autore del reato.

Naturalmente in questa categoria di vittime rientrano anche i minorenni che, bisogna pur riconoscerlo, rappresentano, soprattutto in ordine ai maltrattamenti e agli abusi sessuali, la casistica che deve essere maggiormente protetta e difesa. Le radici per una società più sana affondano negli anni dell' infanzia ed è pertanto importante sostenere ogni sforzo che concorra alla prevenzione dei maltrattamenti e abusi sui bambini. Gli esperti sono concordi nell' affermare che fanciulli maltrattati, diventati adulti, producono molto sovente sui loro figli gli stessi maltrattamenti subiti. Muovendo da queste considerazioni, lo scrivente Consiglio, vuole mettere l' accento sulla protezione delle vittime minorenni e, come si dirà meglio in seguito, proporre l' istituzione di un delegato per i problemi delle vittime e per la prevenzione dei maltrattamenti ( art. 4 lett. a disegno di Legge cantonale ).

Malgrado diverse ricerche ( si veda per esempio Martin Killias, "Les Suisses face au crime", 1989 ) abbiano cercato di stabilire il numero potenziale di vittime che potrebbe far capo alla nuova Legge, non è possibile disporre di dati sicuri. In effetti, molte vittime rinunciano a denunciare il reato subito; ciò è particolarmente vero nei casi di maltrattamenti o abusi sessuali su bambini come pure in casi di atti di violenza sessuale su donne. A titolo puramente illustrativo si può rilevare che su 109 casi di bambini vittime di maltrattamenti curati al Kinderspital di Berna nel 1990, solamente il 25 % aveva sporto denuncia penale; d' altra parte il rendiconto 1992 del Consultorio delle donne di Lugano evidenzia che su 194 donne maltrattate annunciate, soltanto 27 hanno sporto denuncia penale.

## 2.2 L'organizzazione della consulenza

Il disegno di legge conferisce allo scrivente Consiglio la responsabilità dell'applicazione della legislazione in materia di aiuto alle vittime di reati, nonché la sorveglianza del suo corretto funzionamento. L'organizzazione pratica verrà delegata ai singoli Dipartimenti designati ( art. 3 disegno di Legge cantonale ).

Come già segnalato più sopra, la LAV ( art. 3 e 4 ) stabilisce che i cantoni sono responsabili per la messa in servizio di centri di consultazione a favore delle vittime di reati.

La forma giuridica e l'organizzazione di tali centri non è fissata in modo rigoroso, può quindi trattarsi di servizi dello Stato o di enti o associazioni di diritto privato. D'altra parte i cantoni non sono tenuti a creare nuove strutture, ma possono affidare le funzioni del consultorio ad organismi già esistenti. Le condizioni quadro di organizzazione e di funzionamento entro le quali i centri di consultazioni devono muoversi, possono essere così riassunte:

- i consultori devono essere in grado di offrire un aiuto immediato ma anche un aiuto più a lungo termine;
- i consultori devono garantire la reperibilità sulle 24 ore;
- i consultori devono essere separati dall'autorità che decide l'indennizzo;
- i consultori devono essere autonomi nel loro settore di attività;
- le prestazioni fornite dal Consultorio sono gratuite; il Consultorio può anticipare le spese per le necessità immediate ( albergo, ecc. );
- la vittima ha la possibilità di indirizzarsi ad un Consultorio di sua scelta.

Pur aderendo ai principi della LAV, ma considerando anche la specifica realtà socio economica del nostro cantone si ritiene che non sia necessario, per assicurare un adeguato sostegno alle vittime, creare una ulteriore struttura assistenziale. Appare sicuramente più giudizioso, appoggiarsi a servizi ( pubblici e privati ) già esistenti e che intervengono nel campo psico-sociale, medico e giuridico.

Questa impostazione generale, che tiene conto soprattutto dell'attuale situazione congiunturale, non deve però suggerire l'adozione di soluzioni riduttive al punto tale da stravolgere il senso della LAV, rendendola praticamente inoperante.

Nei suoi tratti generali, l'aiuto alle vittime, nel nostro Cantone prenderà la seguente forma:

- Commissione permanente di coordinamento

la Commissione sarà composta da rappresentanti dei diversi settori interessati, sia pubblici che privati e fungerà da organo di consulenza;

### Delegato

il coordinamento degli interventi a favore delle vittime viene affidato ad un Delegato ai problemi delle vittime e per la prevenzione dei maltrattamenti. Questa dovrebbe essere la figura centrale attorno alla quale ruoterà tutta la politica cantonale in materia di aiuto alle vittime; in particolare il Delegato, oltre che a coordinare il lavoro degli operatori, avrà il compito di organizzare la formazione specifica, di promuovere costanti rapporti con i consultori degli altri cantoni. Un'attenzione particolare dovrà essere riservata alla prevenzione dei maltrattamenti di cui sono vittime i minori.

Inoltre interviene, in collaborazione con l'Ufficio competente nella procedura di attribuzione dell'indennizzo o risarcimento in favore della vittima secondo le disposizioni della LAV.

La figura del delegato può essere immaginata in diversi modi, a dipendenza della sua collocazione nell'organizzazione dell'amministrazione cantonale; non escludendo la possibilità di conferire un mandato particolare ad un professionista esterno.

La scelta deve considerare anche il grado di autonomia che si intende attribuire al delegato, soprattutto pensando al suo ruolo di coordinatore nei confronti dei diversi servizi cantonali interessati ed enti o associazioni private che operano in questo contesto nonché di promotore della prevenzione.

Seguendo le indicazioni della Commissione di studio, la figura ideale per assolvere i compiti previsti per il delegato ( non limitati alle disposizioni della LAV; ma orientati anche nel settore della prevenzione dei maltrattamenti in particolare dei minori ) dovrebbe risultare quella di un funzionario direttamente subordinato al Consiglio di Stato, con statuto analogo al consulente

giuridico o alla consulente per la condizione femminile; eventualmente dipendente da un dipartimento come il delegato ai problemi universitari.

Accanto a questa soluzione è pensabile l' affidamento dei compiti previsti per il delegato ad un magistrato o ad un funzionario dirigente di uno dei Dipartimenti più vicini alla problematica dell' aiuto alle vittime.

Un' ultima variante è rappresentata dall' eventualità di affidare un mandato esterno ad un professionista che opera nel campo sociale e che manifesta sensibilità ed interesse per queste tematiche.

Le opzioni descritte in precedenza contengono aspetti di natura finanziaria ( salario e incidenza dell' unità sul blocco del personale ) e politica ( importanza del ruolo che lo Stato vuole attribuire alla funzione ) che vanno attentamente valutate.

Lo scrivente Consiglio ritiene, considerati l' importanza, l' interesse e la delicatezza dell' argomento, e tenuto conto di quanto precede, di proporre la variante suggerita dalla Commissione di studio, ossia del delegato subordinato al Consiglio di Stato. Il delegato verrà assunto con lo statuto dell' incarico; la relativa unità verrà compensata all' interno del Dipartimento delle istituzioni.

#### Consulenza

La base operativa del modello proposto, è costituita da una rete di intervento composta dagli operatori che sono già attivi all' interno dei vari Servizi pubblici o privati.

Si pensa in modo particolare agli assistenti sociali del Servizio Sociale Cantonale che sono distribuiti nelle diverse regioni del Cantone; inoltre, si pensa agli operatori dell' OSC che fanno capo ai tre settori regionali; in questo senso si prospetta anche di attivare l' Ufficio del Tutore Ufficiale e anche altre persone scelte in funzione della loro specificità e competenza professionale ( medici, avvocati, docenti ed altri specialisti ).

Questi operatori, opportunamente formati, saranno in grado di assicurare l' assistenza immediata alla vittima ( assistenza di natura essenzialmente materiale ) ed un aiuto più a lungo termine ( sostegno psico-terapeutico ).

In caso di particolari necessità ( p. es. situazioni di pericolo o di particolare emergenza ), si potrà far capo a strutture gestite da Associazioni private, come, ad esempio, le Case per le donne, foyers per bambini, appartamenti protetti ecc.

Ritenuto che, nella maggior parte dei casi, la Polizia Cantonale è la prima ad intervenire, si tratterà pure di stabilire un modello di stretta collaborazione, affinché l' agente incaricato possa convenientemente espletare il compito affidatogli dalla LAV all' art. 6.

In particolare è prevista una specifica formazione degli agenti di polizia, in collaborazione con l' Istituto Svizzero di polizia di Neuchâtel.

In conclusione si può riaffermare che non si tratta di creare una nuova forma di assistenza, ma semplicemente di strutturare, coordinare e rendere più accessibile alla vittime tutte quelle risorse sociali che già intervengono a livello territoriale.

E' già stato ricordato che la legge federale lascia completa autonomia ai cantoni per organizzare la consulenza alle vittime; questi potrebbero quindi far capo anche ad organismi privati. Tale opportunità è stata valutata attentamente, ma, almeno per il momento, è stata abbandonata in quanto ritenuta non idonea. In effetti le esigenze poste dalla LAV avrebbero dovuto tradursi, in concreto, nella creazione di un nuovo organismo dotato di mezzi propri e di personale; ciò, oltre che all' aumento non necessariamente auspicato dei servizi ( pubblici e privati ) che si occupano genericamente di problemi sociali, avrebbe generato, attraverso la politica del sussidiamento, un importante aumento degli oneri finanziari dello Stato, che mal si concilia con le esigenze di compressione della spesa pubblica più volte evidenziate da questo Parlamento. Evidentemente la rinuncia alla privatizzazione completa, non esclude forme di collaborazione con enti e servizi privati in materia di aiuto e consulenza alle vittime di reati ( art. 2 cpv. 2 disegno legge cantonale ).

Il modello organizzativo ed operativo sommariamente descritto, troverà forma e codificazione

nell' apposito Regolamento di applicazione della Legge che verrà successivamente promulgato ( art. 7 disegno di Legge cantonale ).

### **2.3 Indennizzo e riparazione morale**

Secondo la LAV e la relativa Ordinanza Federale per la completazione della LAV ( OAVR ), la vittima di reato ha diritto all' indennizzo nel caso in cui il suo reddito presumibile dopo il reato non superi il triplo del limite superiore fissato dalla Legge Federale su prestazioni complementari all' assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l' invalidità, del 15 marzo 1965 ( LPC ).

L' indennizzo si estende da un importo minimo di fr. 500.-- fino a un massimo di fr. 100' 000.--.

Resta inteso che la vittima deve rendere plausibile di non poter ottenere riparazione da parte di terzi ( autore del reato, assicurazioni, ecc. ) o di ottenere soltanto importi insufficienti. In tal senso, l' intervento dello Stato riveste un mero carattere sussidiario.

Per quanto concerne il nostro cantone, il Consiglio di Stato provvederà a designare il Dipartimento a cui affidare l' incarico relativo alla procedura per l' indennizzo e la riparazione morale ritenuto che questo si potrà avvalere della collaborazione dell' Istituto delle assicurazioni sociali, che dispone in materia di calcolazione e attribuzione di rendite, una provata esperienza ( art. 7 cpv. 1 disegno Legge cantonale ). L' autorità di ricorso contro le decisioni prese in prima istanza sarà il Tribunale cantonale delle Assicurazioni ( art. 7 cpv. 2 e 3 disegno di Legge cantonale ).

Anche in questo campo un apposito regolamento disciplinerà la procedura per la richiesta d' indennizzo e per la riparazione morale ( art. 8 cpv. 1 disegno di Legge cantonale ).

## **3. Relazione con le linee direttive e il piano finanziario**

Il presente disegno di Legge si iscrive nei provvedimenti a favore delle vittime di reati di violenza che lo scrivente Consiglio già aveva preannunciato nel rapporto al Gran Consiglio sulle linee direttive e sul piano finanziario 1992 - 1995 ( cfr punto C 1, pag. 23 ).

La Commissione federale incaricata di elaborare l' avoprogetto della LAV, aveva valutato in circa 460' 000.-- fr. i costi di funzionamento di un centro di consulenza per le vittime operativo per una popolazione di circa 300' 000 abitanti. Questa spesa, adattata all' indice dei costi, ammonterebbe oggi fr. 560' 000.--. Tale previsione di spesa, in verità, appare eccessiva per il nostro Cantone;

secondo quanto proposto, in effetti, l' assistenza e la consulenza alla vittima dovrebbero far capo a strutture già esistenti che, in linea di massima, dovrebbero contenere la presa a carico di questa "nuova casistica" più o meno nell' ambito delle spese di gestione attuali. Tuttavia, non potendo determinare con precisione quante saranno le vittime che chiederanno aiuto, è oltremodo difficile calcolare con precisione eventuali incidenze finanziarie supplementari: solo l' esperienza pratica permetterà di allestire dei preventivi di spesa maggiormente attendibili. L' incidenza finanziaria maggiore sarà indubbiamente determinata dalla nomina del delegato che, come detto più sopra, dovrebbe occuparsi non solo delle vittime ai sensi della LAV, ma ampliare la sua attività a tutto il settore della prevenzione dei maltrattamenti, con particolare attenzione ai minorenni.

E' d' uopo ricordare che la Confederazione accorda ai Cantoni un aiuto finanziario per la durata di 6 anni. Il montante della sovvenzione per il nostro Cantone sarà, per l' anno in corso, di fr. 240' 825.50.

Concludendo, lo scrivente Consiglio, vi invita ad approvare l' allegato disegno di Legge che permetterà di marcare un passo importante nella difesa degli interessi della vittima costituendo nel contempo un tangibile segno di solidarietà sociale.

Vogliate gradire l' espressione della nostra massima stima e considerazione.

**Per il Consiglio di Stato:**  
Il Presidente, G. Buffi  
p.o. Il Cancelliere, A. Crivelli

Disegno di  
**LEGGE DI APPLICAZIONE E COMPLEMENTO DELLA LEGGE FEDERALE  
CONCERNENTE L' AIUTO ALLE VITTIME DI REATI ( LAV )**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 10 novembre 1993 n. 4181 del Consiglio di Stato,

**d e c r e t a :**

Campo d' applicazione	<b>Art. 1</b> La presente Legge disciplina e completa l' applicazione della legislazione federale concernente l' aiuto alle vittime di reati.
Scopo	<b>Art. 2</b> 1 La legge ha per scopo: a) di assicurare alle vittime una consulenza autonoma; b) di predisporre una procedura semplice, rapida e gratuita per l' indennizzo o dei danni materiali o morali subiti dalle vittime.  2 La protezione delle vittime e la tutela dei loro diritti nell' ambito del procedimento penale sono salvaguardati dalle disposizioni del Codice di procedura penale.
Autorità competenti a )sorveglianza	<b>Art. 3</b> a ) sorveglianza generale b ) compiti particolari Il Consiglio di Stato esercita la sorveglianza generale in materia di aiuto alle vittime di reati e designa i Dipartimenti competenti preposti all' applicazione delle norme federali e cantonali.
b ) compiti particolari	<b>Art. 4</b> <u>Il Consiglio di Stato è competente in particolare per:</u> a ) istituire una commissione permanente di coordinamento e nominare un delegato per i problemi delle vittime e per la prevenzione dei maltrattamenti; b ) assecondare la Confederazione nella promozione della formazione specifica delle persone incaricate dell' aiuto alle vittime; c ) predisporre delle campagne di prevenzione e di informazione sui problemi della violenza e dei

	<p>maltrattamenti;</p> <p>d ) coordinare e favorire la collaborazione fra autorità pubbliche ed enti privati;</p> <p>e ) incoraggiare e sostenere l' attività degli enti privati che si occupano dell' aiuto alle vittime di reati;</p> <p>f ) concludere con gli altri Cantoni degli accordi sulla eventuale ripartizione dei compiti derivanti dall' applicazione della normativa federale;</p> <p>g ) rendere conto al Consiglio Federale sull' utilizzazione dell' aiuto finanziario federale.</p>
c ) Polizia Cantonale	<p><b>Art. 5</b></p> <p>La Polizia Cantonale esercita i compiti stabiliti dall' art. 6 LAV e dall' art. ( ) del CPP e provvede all' adeguata formazione degli agenti sull' aiuto alle vittime di reati.</p>
Consulenza	<p><b>Art. 6</b></p> <p>1 Il Consiglio di Stato definisce per regolamento l' organizzazione, l' attività e le modalità della consulenza prevista dall' art. 3 LAV.</p> <p>2 Il Consiglio di Stato può avvalersi della collaborazione di enti privati.</p>
Indennizzo e riparazione morale	<p><b>Art. 7</b></p> <p>1 La domanda di indennizzo per danni materiali o a riparazione del torto morale, va presentata dalla vittima al Dipartimento preposto nei termini e alle condizioni previste dagli art. 11 e seguenti LAV.</p> <p>2 La relativa decisione è impugnabile con ricorso al Tribunale cantonale delle Assicurazioni.</p> <p>3 Sono applicabili per analogia le norme previste dalla Legge di procedura per i ricorsi al Tribunale cantonale delle Assicurazioni ( Sezione del Tribunale di appello ) in materia di Assicurazioni sociali, del 6 aprile 1961.</p>
Disposizioni finali a ) delega e applicazione	<p><b>Art. 8</b></p> <p>1 Il Consiglio di Stato può delegare in via di regolamento i propri compiti.</p> <p>2 Esso provvede all' allestimento delle norme necessarie all' applicazione diretta delle disposizioni federali.</p>
b ) entrata in vigore	<p><b>Art. 9</b></p> <p>1 Decorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum, la presente Legge è pubblicata nel bollettino ufficiale delle Leggi e degli atti esecutivi.</p> <p>2 Il Consiglio di Stato fissa la data dell' entrata in vigore.</p>